



Izveštaj ZPB za PEMPAL: STUDIJSKA POSETA IRSKOJ NA TEMU PREGLEDA RASHODA 11-14. NOVEMBAR 2013. godine

Diseminacija: Vebsajt PEMPAL-a, Upravni odbor PEMPAL-a, vlade zemalja učesnica.

Sve zemlje učesnice dostavile su svoj pismeni prilog za izradu ovog izveštaja na zaključnoj sesiji studijske posete Irskoj, koji je obrađen i konsolidovan u jedinstveni izveštaj od strane Resursnog tima ZPB, koji je koordinirao ovu studijsku posetu (Naida Čaršimamović Vukotić).

Pozadinske informacije

a. Cilj studijske posete

Na osnovu interesovanja koje su brojne zemlje iskazale tokom plenarnog sastanka ZPB u Tirani 2013. godine, tema monitoringa i evaluacije rashoda istaknuta je kao prioritetna oblast reformi u zemljama zastupljenim u ZPB, a shodno odluci Izvršnog odbora ZPB, to će biti i tema plenarnog sastanka ZPB u 2014. godini.

Većina PEMPAL zemalja je relativno skoro usvojila programsko budžetiranje i generalno ima malo iskustva u evaluacijama zasnovanim na rezultatima. Stoga su mnoge od njih zainteresovane da istraže opcije za vršenje učinkovitih evaluacija, uključujući i obuhvatne i ciljane preglede rashoda, koji bi se zasnivali na rezultatima (uzimajući u obzir informacije programskog budžeta), kako bi obezbedile informacije za proces donošenja odluka o restrukturiranju/konsolidaciji budžeta. Imajući to u vidu, Izvršni odbor ZPB je takođe posebno zahtevao studijsku posetu za zemlje članice Izvršnog odbora, na temu pregleda rashoda u neku od zemalja koja je učinkovito koristila sistem evaluacije da bi vršila preglede rashoda koji su rezultirali konkretnim smanjenjima potrošnje. Učesnici su bili zainteresovani da se informišu o konkretnim budžetskim unapređenjima proisteklim iz ranijih pregleda rashoda, kao i proceduralnim poukama koje su proistekle iz sprovođenja tih pregleda.

Glavni ciljevi studijske posete Irskoj na temu pregleda rashoda su bili: i) istražiti iskustva Irske u vršenju obuhvatnih i ciljanih pregleda rashoda zasnovanih na rezultatima, ii) istražiti načine na koje pregledi rashoda u Irskoj informišu proces donošenja odluka o restrukturiranju/konsolidaciji budžeta (koji dovodi do konkretnih budžetskih unapređenja, i iii) istražiti pouke koje je Irska stekla na osnovu svog iskustva sa pregledima rashoda, koje učesnici mogu uzeti u obzir kao potencijalnu sličnu reformu u svojim zemljama.

Studijska poseta je organizovana tako da su učesnici mogli da čuju mišljenja i diskutuju sa brojnim akterima vezano za njihova iskustva sa procesom pregleda rashoda/smanjenja potrošnje u Irskoj, uključujući Ministarstvo finansija (zaduženo za budžetsku i ekonomsku politiku, opšte makroekonomske projekcije i politike, strateško planiranje, uključujući utvrđivanje ukupnog limita potrošnje za vladu), Ministarstvo rashoda i javne reforme (zaduženo za politiku javnih rashoda, uključujući i utvrđivanje limita potrošnje na nivou ministarstava, kao za reformu javnog sektora), Ministarstvo saobraćaja, turizma i sporta (koje je

predstavljalo jedinicu potrošnje¹), Uslužni, industrijski, profesionalni i tehnički sindikat (skr. SIPTU, eng.), koji predstavlja najveći broj sindikata zaposlenih u javnom sektoru u Irskoj i koji je učestvovao u pregovorima oko smanjenja plata sa Vladom), kao i Fiskalno savetodavno veće Irske (koje vrši nezavisne procene i javno iznosi mišljenje vezano za adekvatnost i opravdanost makroekonomskih projekcija vlade, budžetske projekcije i fiskalnu poziciju).

b. Učesnici

Dvanaest učesnika iz sedam PEMPAL zemalja (koje takođe predstavljaju sedam od osam država zastupljenih u Izvršnom odboru ZPB), učestvovalo je u ovoj studijskoj poseti – Albanija, Jermenija, Belorusija, Hrvatska, Republika Kirgistan, Rusija i Turska. Pored njih bila su i četiri prevodioca i jedan ekspert Resursnog tima, kao i nezavisni konsultant Tom Ferris iz Irske, koji je angažovan preko Svetske banke kao osoba zadužena za kontakte sa irskom vladom i drugim akterima, i pomoć oko organizovanja sastanaka.

c. Pregled agende²

Svi materijali sa studijske posete Irskoj, uključujući dnevni red i prezentacije, dostupni su na vebsajtu: <http://www.pempal.org/event/read/93>. Prilog A uz ovaj Izveštaj sadrži kratak opis dodatnih materijala koji prikupljenih od irskih organa na zahtev PEMPAL učesnika nakon studijske posete (napominjemo da ovi izveštaji/materijali imaju ukupno oko 2000 strana), koji će biti postavljeni na Viki stranici ZPB za internu upotrebu.

Prvi dan radionice bio je posvećen upoznavanju sa irskim sistemom budžetskog planiranja.

Na osnovu povratne informacije od članova ZPB sa ranijih događaja, prva sesija je bila posvećena predavljanju statusa reformi u vezi sa evaluacijom/pregledom rashoda u zemljama učesnika i posebnim konkretnim aspektima irskog sistema o kojima su želeli da steknu više saznanja tokom ove studijske posete. Generalno, većina zemalja učesnica vrši neku vrstu početnog monitoringa i evaluacije, ali u proseku, izazovi obuhvataju učinkovitiju upotrebu informacije o učinku u evaluaciji i pronalaženje optimalnog stepena uključenosti i saradnje među različitim akterima (uključujući Ministarstvo finansija, Ministarstvo razvoja/planiranja, Kabinet Vlade i jedinice potrošnje) u procesu evaluacije.

Neka od konkretnih interesovanja učesnika ove studijske posete obuhvatila su: nivo do kojeg su budžetski analitičari iz ministarstava finansija uključeni u proces evaluacije; razvoj konkretnih kriterijuma za preglede rashoda i identifikovanje ušteda; implementaciju pregleda rashoda i identifikovanje ušteda naročito u socijalnom sektoru (koji je najveći sektor potrošnje u većini zemalja ZPB, kao i u Irskoj); mobilizaciju političke volje; obuke i izgradnju kapaciteta ministarstava finansija a naročito jedinica potrošnje; vezu između strateških planova jedinica potrošnje sa budžetima i pregledima rashoda; kako uvesti proces redovnih pregleda rashoda nakon početnog pregleda; ravnotežu između fiskalne discipline i omogućavanja fleksibilnosti za rukovodioce zasnovane više na postignućima učinka a manje na usklađenosti kategorije potrošnje; tretiranje javnih nabavki u čitavoj vladi u okviru pregleda rashoda i njihova veća efikasnost; upoznavanje javnosti sa informacijama o pregledima rashoda i uštedama; povezivanje procesa pregleda

¹ Jedinice potrošnje se odnose na ministarstva i jedinice ministarstava (mogu se nazivati i nosiocima budžeta/budžetskim korisnicima u različitim zemljama, zavisno od terminologije koja se koristi).

² Agenda se nalazi u Prilogu A. Sve power point prezentacije i dva dodatna teksta u Wordu sa ove studijske posete su dostupni na članove ZPB na <http://www.pempal.org/event/read/93>, tako da ovaj izveštaj samo pruža kratak pregled glavnih elemenata u poglavlju o irskom sistemu pregleda rashoda.

rashoda i nalaza sa srednjoročnim planiranjem budžeta; uključivanje privatnog sektora u opcije uštede javnog sektora; identifikacija ušteda uz istovremenu zaštitu investicija, inovacija i druge potrošnje privatnog sektora koja pospešuje rast; postupanje sa jedinicama potrošnje koje nisu razvile optimalne indikatore učinka i/ili druge podatke o učinku; i konkretan sastav timova koji rade na pregledima rashoda, proces korak-po-korak koji je korišćen i finalni rezultat – izveštaj o pregledu rashoda – u smislu strukture. Neke od zemalja učesnica su naprednije od drugih u smislu koraka koje su preduzele ka ostvarivanju reformi rashoda (npr. Rusija, Turska i Albanija).

Nakon ove sesije, nezavisni konsultant koji je pomogao u organizaciji ove studijske posete i uspostavljanju veze sa irskom vladom (nekadašnji viši ekonomista u Ministarstvu saobraćaja, turizma i sporta i nezavisni predsedavajući u nekoliko pregleda ostvarivanja vrednosti za uloženi novac u Irskoj, Tom Ferris), održao je prezentaciju o budžetskom sistemu Irske, obuhvatajući neke od glavnih makrofiskalnih podataka, promenu sastava i nivoa budžeta od 2008. godine, pregled nekih ključnih pokretača reforme u Irskoj, kratak pregled budžetskog kalendara i pregled glavnih elemenata/dokumenata koji su korišćeni u budžetskoj reformi Irske; propise EU koji su se reflektovali u irskom sistemu fiskalnog upravljanja; i kratak pregled glavnih dokumenata/procesa korišćenih za procenu rashoda, monitoring i evaluaciju u Irskoj.

Zatim, dvoje zvaničnika – jedan iz Ministarstva finansija i jedan iz Ministarstva javnih rashoda i reforme – održali su prezentaciju o međusobnoj povezanosti ukupnog planiranja strateške politike i budžetiranja u Irskoj. Glavni elementi njihove prezentacije obuhvatili su pregled osnovnih opštih i posebnih ciljeva i parametara politika u opštem budžetskom okviru Irske, fiskalna pravila (uključujući razmatranja o propisima EU), konkretne podatke o reformi rashoda i pozadinske politike za integrisani pristup upravljanju rashodima uključujući preglede rashoda. Prvi dan je okončan prezentacijom predstavnika Fiskalnog savetodavnog veća Irske, koji je pružio informacije o kontekstu i razlozima uspostavljanja Veća, mandatu Veća i članstvu, njegovim glavnim aktivnostima i rezultatima do danas, kao i budućim planovima.

Drugi dan je obuhvatio četiri prezentacije. Prva prezentacija i diskusija bile su posvećene radu Ministarstva saobraćaja, turizma i sporta, uključujući pregled glavnih odgovornosti i strateških ciljeva po oblastima odgovornosti; rezultate reforme javnog sektora, kako ih je ovo ministarstvo implementiralo; ključnu statistiku (uključujući smanjenja potrošnje u tekućim i kapitalnim rashodima); kao i ključne korake u procesu pregleda rashoda za ovo ministarstvo za tekuće i kapitalne rashode. Dalje, Ministarstvo rashoda i javne reforme je održalo dve sesije, od kojih je prva bila usmerena na to kako se budžetski zahtevi jedinica potrošnje analiziraju u Ministarstvu rashoda i javne reforme. Objasnjene su dužnosti i kritički faktori uspeha glasačkih segmenata u Ministarstvu rashoda i javne reforme (uporedivi sa odeljenjima za analizu budžeta u nekim PEMPAL zemljama), uključujući glavne elemente rada na analizi budžetskih zahteva jedinica potrošnje, kao podelu odgovornosti u upravljanju rashodima između Ministarstva rashoda i kancelarija za računovodstvo (obično rukovodilac ministarstva/kancelarije) za svaku budžetsku oblast.

Druga prezentacija Ministarstva rashoda i javne reforme fokusirala se na to kako Ministarstvo rashoda i reforme analizira informacije koje dobija od jedinica potrošnje u pripremi pregleda rashoda i pregled irskog pregleda rashoda – Obuhvatni pregled rashoda 2012-2014.godine (CRE). Prezentacija je obuhvatila kontekst i razloge za CRE i podatke o budžetskom/konsolidacijskom pritisku i ciljevima profila rashoda i glavnim karakteristikama CRE, uključujući proces pripreme ovog dokumenta, obrasca ostvarivanja vrednosti za uloženi novac korišćenog u ovom procesu od strane jedinica potrošnje, razliku između kapitalnih i tekućih rashoda, unakrsne preglede koje je sprovelo Ministarstvo rashoda i reforme; strukturu CRE izveštaja, primere sumarnih mera identifikovanih u CRE; glavne pouke i naredne korake koje planira Ministarstvo rashoda. Poslednju prezentaciju je održao Uslužni, industrijski, profesionalni i tehnički sindikat, koji je dao

svoje viđenje ekonomske krize u Irskoj, iskustva sa fiskalnom konsolidacijom, reforme javnog sektora uzrokovane krizom, naučene lekcije i buduće izazove u budžetskom procesu Irske.

Tokom dva glavna dana studijske posete, učesnici su iskoristili priliku da se upuste u detaljne tehničke diskusije sa svim govornicima.

Poslednji dan studijske posete je iskorišćen za završni sastanak na kojem su razmotreni zaključci i učesnici su diskutovali o naučenim lekcijama u Irskoj i drugim povratnim informacijama sa ove studijske posete, a takođe su dostavili i pismeni doprinos za ovaj izveštaj o studijskoj poseti koji će biti podeljen za širim članstvom ZPB.

Rezime irskog sistema pregleda rashoda i uloge glavnih aktera

Proces budžetskog planiranja u Irskoj počinje odlukom vlade o Memorandumu o budžetskoj strategiji, kojom se utvrđuju ukupni makro-fiskalni izgledi, koji obuhvataju opšte budžetske ciljeve za narednu godinu i implikacije za opštu poresku politiku i politiku rashoda. Zatim, svako vladino ministarstvo (uporedivo sa ministarstvima/jedinicama potrošnje u većini PEMPAL zemalja) priprema budžetski zahtev uzimajući u obzir ukupne parametre potrošnje obuhvaćene Memorandumom o budžetskoj strategiji. Nakon procesa procene budžetskih limita od strane Ministarstva rashoda i reforme, održavaju se diskusije sa jedinicama potrošnje o finalnoj raspodeli potrošnje, o kojoj vlada odlučuje u okviru dokumenta "Procene primitaka i rashoda". Dalje, Bela knjiga o primicima i rashodima se objavljuje i ona pokazuje pre-budžetsku poziciju za narednu godinu. Konačno, predloženi godišnji budžet detaljno utvrđuje finalne procene rashoda i odluke o poreskoj politici i podnosi se parlamentu na usvajanje. Takođe se podnose i budžet i Program stabilnosti EU.

Sistem za preglede rashoda je deo integralnog sistema upravljanja rashodima, koji obuhvata nekoliko procesa/propisa: Kodeks javne potrošnje, ministarske izveštaje o strategiji, stalne evaluacije u smislu pregleda ostvarene vrednosti za uloženi novac i analize ekonomičnosti, utvrđivanje limita potrošnje, reforme javnog sektora, budžetiranje prema učinku i principe javne odgovornosti i obuhvatne preglede rashoda. Generalno, ključne mere budžetske reforme u Irskoj obuhvataju (poređane od makro do mikro reformi): Zakon o fiskalnoj odgovornosti i s njim povezana fiskalna pravila; srednjoročni okvir rashoda koji podržava proces CRE, pregledi ostvarene vrednosti za uloženi novac i fokusirane evaluacije i procene; kao i budžetiranje prema učinku.

Od početka ekonomske krize, Irska je imala preglede rashoda i za tekuću i za kapitalnu potrošnju. U oblasti tekuće potrošnje, sprovedene su dve velike aktivnosti koje su rezultirale Izveštajem Specijalne grupe o broju zaposlenih i rashodima u javnom (2009) i Obuhvatnim izveštajem o rashodima 2012-2014. godine. Oba izveštaja utvrđuju preporuke za uštede koje informišu naredne budžete i uključena resorna ministarstva koja proizvode sopstvene evaluacije i predloge ušteta koja u razmatranje uzima Ministarstvo rashoda i reforme. Kao podršku za oba preglede rashoda, Centralna jedinica za evaluaciju rashoda u Ministarstvu javnih rashoda i reforme izvršila je evaluacije zajedničkih pitanja koja su relevantna za više ministarstava (npr. aktivacija tržišta radne snage, podrška preduzećima, finansiranje nauke i inovacija).

U vezi sa kapitalnom potrošnjom vlade, u Irskoj je bilo više pregleda, od kojih je poslednji izvršen paralelno sa Obuhvatnim pregledom rashoda. Ovaj pregled je izvršilo Ministarstvo javnih rashoda i reforme i uključilo je pregled kapitalnog programa Trezora za nivo čitave vlade u 2011. godini. On je doprineo reprioritizaciji

kapitalnih investicija i objavljivanju publikacije “Infrastruktura i kapitalne investicije 2012-2016: Srednjoročni okviri Trezora u novembru 2011. i novembru 2012. godine.

Kad su u pitanju konkretne uloge različitih aktera u pripremi CRE, proces je iniciran pismom generalnog sekretara Ministarstva javnih rashoda i reforme upućenog svim ministarstvima, posle kojeg su usledili seminari, konsultacije, radionice koje je organizovalo Ministarstvo javnih rashoda i reforme. Postojala su dva odvojena toka za kapitalnu i tekuću potrošnju, pri čemu je tok kapitalne potrošnje rezultirao razvijanjem Infrastrukture i kapitalnih investicija 2012-2016: Srednjoročni okvir Trezora, dok je tekući tok rezultirao razvijanjem CRE. Izveštaji koje su dobili glasački segmenti u Ministarstvu rashoda od svakog ministarstva bazirali su se na obrascima ostvarene vrednosti za uloženi novac, koje je dostavilo Ministarstvo rashoda i reforme, nakon intenzivnih dijaloga između Ministarstva rashoda i resornih ministarstava.

Snažan unutrašnji proces u svakom pojedinačnom ministarstvu bio je suštinski za uspeh. Svako ministarstvo deli svoje rashode po programima, (npr. Ministarstvo saobraćaja, turizma i sporta ima 30 programa). Sektoru unutar ministarstva su pozvani da izvrše preglede ovih programa na osnovu obrasca pregleda koje je propisalo Ministarstvo javnih rashoda i reforme. Nekomercijalna tela/preduzeća u državnom vlasništvu su pozvana na brifing s generalnim sekretarom i pozvana da dostave svoje podneske Ministarstvu na osnovu pomenutog obrasca pregleda. Formiran je unutrašnji zajednički tim kojim predsedava Finansijski sektor Ministarstva i zadužen za preglede različitih programskih izveštaja. Tim je brifovan na prvom sastanku sa imenovanim službenikom za vezu iz Ministarstva javnih rashoda i reforme. Procena zajedničkog tima informisala je razmatranja Upravnog odbora koji je zatim sačinio preporuke za ministra, što je rezultiralo objavljivanjem podneska Ministarstva o izveštaju ministarskih rashoda, sa predloženim uštedama za Ministarstvo rashoda i javne reforme.

Ovi izveštaji o rashodima koje podnose pojedinačna ministarstva predstavljaju ispitivanje stavku-po-stavku spektra javnih usluga dizajniranih da preusmere fokus pružanja usluga i postignu bolju vrednost za uloženi novac. Naglasak je na pružanju usluga i krajnjem uticaju, za razliku od prostih finansijskih inputa (ulaznih elemenata). Vladinim ministarstvima je obezbeđen standardni metod za procenu oblasti potrošnje, kroz korišćenje tri “testa” ostvarene vrednosti za uloženi novac, koji obuhvataju detaljni test razloga, ciljeva i relevantnosti, učinkovitosti i efikasnosti.

S druge strane, Ministarstvo rashoda i reforme je koristilo ministarske izveštaje o rashodima za sva ministarstva zajedno sa svojim zajedničkim evaluacijama kako bi pripremio Obuhvatni pregled rashoda, sa merama uštede i limitima za svako ministarstvo. Druga razmatrana pitanja su bila, na primer: racionalizacija agencija; zajedničke usluge, e-uprava, sheme za ograničavanje potražnje, ukidanje shema, korisničke naknade i angažovanje spoljnih resursa.

U stvaranju opšteg CRE, prepoznata je dvosmerna interakcija agende javnih rashoda i reforme: potreba da se reformiše način na koji se pružaju osnovne javne usluge da bi se smanjio jedinični trošak i potreba za strukturnim budžetskim reformama kako bi se upravljalo ekonomijom, alocirali oskudni resursi i evaluirao učinak. Proces CRE je stoga osmišljen tako da vladi pruži kompletan set opcija za odlučivanje koji može: pregrupisati potrošnju prema prioritetima utvrđenim Programom vlade; ispuniti opšte ciljeve fiskalne konsolidacije, u smislu ukupnih rashoda i ciljeva smanjenja broja zaposlenih; i istražiti nove i inovativne načine za isporučivanje politike vlade u reformisanom javnom sektoru.³

³ Izvor: Obuhvatni pregled rashoda 2012-2012, <http://www.budget.gov.ie/budgets/2012/Documents/CER%20-%20Estimates%20Final.pdf>.

Sledeći ciklus pregleda rashoda započeće u narednim mesecima i zasnivaće se na iskustvu sprovođenja prethodnih pregleda rashoda i dodatno će povećati fokus na indikatore učinka. Elementi budžetiranja prema učinku postojali već duži niz godina u okviru Izveštaja o strategiji ministarstava i u okviru evaluacija zasnovanih na pregledima ostvarene vrednosti za uloženi novac (detaljni pregledi politika koji pokrivaju 5% potrošnje na godišnjem nivou) i analizu ekonomičnosti (korišćenu u procesu budžetskih zahteva). U narednim godinama, sve više će se raditi na jačanju i unapređivanju budžetiranja prema učinku. Sledeći ciklus pregleda rashoda će obezbediti informacije vladi za donošenje budućih odluka o pitanjima u vezi budžeta, i omogućiti sprovođenje vladinih pregleda i ponovno utvrđivanje limita potrošnje za ministarstva u svetlu izmenjenih prioriteta i evaluacija rashoda. Paralelno sa ovim procesom, pregled srednjoočnog programa kapitalnih investicija će takođe biti sproveden tokom ovog perioda.

Naučene lekcije

a. Kratak pregled naučenih lekcija tokom reforme koje su identifikovali predavači u Irskoj

Neke od naučenih lekcija koje su identifikovali predavači u Irskoj obuhvataju:

1. Pregledi rashoda su se pokazali kao korisno sredstvo za identifikaciju konkretnih opcija za uštede i obezbeđivanje informacija za utvrđivanje prioriteta i donošenje odluka.
2. Takođe je ostvaren značajan napredak u uspostavljanju sistematskog načina za prikupljanje i prezentovanje informacije o učinku radi informisanja svih aktera, uključujući i javnost. Ali, i dalje ne potrebno da se unapređuju kvalitet i korisnost ove informacije.
3. Veoma je pozitivno što budžetska arhitektura Irske preusmerava svoj fokus sa budžetskog planiranja vlade na resurse koji su realno raspoloživi i udaljava se od tradicionalnog procesa “odozdo na gore” (pri čemu ukupni godišnji rashodi postaju evidentni tek pošto su zadovoljeni svi zahtevi)..
4. U javnom sektoru je obezbeđena specijalistička obuka koja se pokazala suštinski važnom za CRE proces i planiraju se dodatne aktivnosti na povećanju kapaciteta. Pored obuka u oblastima kao što su tehnike evaluacije, procena projekata i analiza politika, obezbeđuju se i profesionalni kursevi i obuke (npr. master u analizi politika i diploma osnovnih studija iz analize politike).
5. Mreža za evaluaciju javnog sektora je nedavno formirana da bi se unapredio kapacitet javnog sektora da sprovodi evaluacije javnih rashoda, ekonomske analize i unapređuje analitičke resurse dostupne u kreiranju i formulaciji politike. Mrežom rukovodi Ministarstvo javnih rashoda i reforme i ona okuplja zvaničnike iz svih vladinih ministarstava i agencija uključujući i spoljne eksperte.
6. Zadatak budžetske reforme još nije završen. Promene koje su uvedene su transformacione po prirodi i moraju da se u potpunosti ugrade u kulturu i procese različitih institucija.
7. Ključne teme integrisanog okvira upravljanja rashodima u Irskoj su: veće oslanjanje na evaluaciju i procenu, dublja povezanost sa parlamentom, snažan naglasak na nezavisnim, ekspertskim gledištima i jasnija srednjoročna dimenzija u budžetiranju. U narednom periodu će fokus biti na daljem jačanju izveštavanja prema učinku i evaluaciji. Dalje unapređenje rashoda će zahtevati stalnu kritičku analizu efikasnosti, osoblja i modela pružanja usluga. Sve oblasti rashoda će biti predmet kontinuirane

evaluacije da bi se obezbedilo da oskudni resursi budu usmereni ka oblastima najvećeg uticaja i ostvarivanja vrednosti za uloženi novac.

8. Reforme koje se uvode pružaju veće mogućnosti poslanicima da imaju značajniju ulogu u čitavom budžetskom procesu, od početne raspodele sredstava, preko pozivanja na odgovornost ministara i rukovodilaca u javnom sektoru za ostvarivanje – ili neostvarivanje – navedenih ciljeva učinka.
9. Irska vlada se kreće ka novom “celogodišnjem” budžetskom rasporedu koji omogućava veće i kvalitetnije učešće parlamentarnih odbora i doprinos diskusijama o javnim rashodima pre nego što se finalizuju raspodele.

10. Konkretno dodatne lekcije za Ministarstvo javnih rashoda i reforme su:

- Potreban je jasan, blagovremeno upravljani proces sa fokusom na oblastima sa najvećim udelom potrošnje
- Otvorenost prema radikalnim reformama svih usluga je neophodna.
- Opcije ušteda moraju biti konkretne i suštinske.
- Važno je da se razvije motivacija i ozbiljno angažovanje na ministarskom nivou (tj. jedinica potrošnje) na početku procesa pregleda rashoda.
- Pun, proaktivan angažman je neophodan.
- Neophodna je fleksibilnost.
- Kvalitetan doprinos je ključ; obučeni ocenjivači poželjni.
- Analize zajedničkih pitanja od strane centralne budžetske jedinice (Ministarstvo javnih rashoda i reforme) dodaje vrednost. Podrška visokog rukovodstva je ključna, npr. Predlog koji je inicirao generalni sekretar Ministarstva javnih rashoda i reforme
- Politička podrška/vladina podrška je važna.
- Jasna komunikacija ciljeva sa svim akterima je veoma važna. IT sistem je bitan za facilitiranje pregleda rashoda i proces budžetiranja prema učinku – Ministarstvo rashoda i reforme trenutno radi na unapređenju ovog aspekta sistema.

b. Rezime naučenih lekcija/Korisna iskustva Irske koja su na studijskoj poseti identifikovali učesnici ZPB PEMPAL

Karakteristike irskog Sistema koje su bile interesantne za učesnike obuhvataju:⁴

1. Fokus stavljen na analizu ostvarene vrednosti za uloženi novac sa detaljnim obrascem za ove analize, korišćenim u CRE pripremi i detaljnim pregledima ostvarene vrednosti za uloženi novac.
2. Međusobna povezanost budžetiranja prema učinku sa strateškim planiranjem jedinica potrošnje i na svim nivoima vlade i generalno integrisano upravljanje javnim rashodima je ključna i takođe

⁴ Komentar: Ova lista se sastoji od zasebnih tačaka koje su iznele pojedinačne zemlje, tako da nisu sve tačke jednako interesantne/korisne za sve učesnike. Nekoliko navedenih tačaka je identifikovano od strane više učesnika.

utemeljeno u Priručniku irske vlade, internom vladinom vodiču za ministre koji sadrži instrukciju za pripremu i podnošenje Memoranduma za vladu, centralnog mehanizma za koordinaciju politika.

3. Bliska veza između strateškog planiranja i budžetiranja i politička volja za budžetskim reformama na svim nivoima (uključujući i nivo parlamenta) je ključna za uspešnost procesa pregleda rashoda i implementaciju preporuka proisteklih iz pregleda rashoda.
4. Budžetiranje prema učinku je optimalno učinkovito samo ako postoji dobar sistem monitoringa i evaluacije, što zahteva vreme i najbolje se ostvaruje kroz postepen pristup. U slučajevima kad ministarstva finansija prikupljaju neke informacije po indikatorima učinka od jedinica potrošnje ali ih ne koriste učinkovito, mogu da izgube kredibilitet kod jedinica potrošnje, koje ovaj proces neće shvatati ozbiljno. Irska ima postepen ali jasan pristup integrisanoj javnoj potrošnji i budžetiranju prema učinku u smislu strateškog planiranja, pregleda rashoda i budžetskog planiranja koji obezbeđuju da do ovoga ne dođe.
5. Postojanje nezavisnog Fiskalnog veća doprinosi fiskalnoj stabilnosti i političkoj odgovornosti vlade prema javnosti, što s druge strane olakšava jednostavniji i učinkovitiji rad ministarstava finansija.
6. Odvojena obrada tekućih i kapitalnih rashoda u Irskoj je neobična iz perspektive PEMPAL zemalja. U izvesnoj meri, ova razlika olakšava proces izvršenja budžeta s obzirom da ove dve kategorije rashoda imaju različite implikacije u smislu izvršenja.
7. Postojanje striktnih limita potrošnje u srednjoročnom okviru rashoda koji su inkorporirani u budžetski proces je važno.
8. Saradnja između vlade i sindikata u procesu racionalizacije javnog sektora i smanjenja plata u Irskoj je impresivna i bila je od presudnog značaja u obezbeđivanju javne podrške teškim reformama. Učesnicima je bilo veoma interesantno da čuju nezavisno viđenje sindikata. Generalno, aktivan pristup je važan za obezbeđivanje razumevanja ekonomske situacije od strane svih aktera, uključujući i jedinice potrošnje, državne službenike, sindikate i javnost, što olakšava implementaciju reformi.
9. Od ključne je važnosti da se odredi sektorska prioritizacija na nivou vlade (npr. zaštita određenih socijalnih kategorija) pre procesa pregleda rashoda.
10. Pregledi rashoda treba da se koriste ne samo za identifikaciju opcija uštede, već i za prioritizaciju potrošnje.
11. Dobar IT sistem i sistem prikupljanja podataka i monitoringa su od suštinskog značaja za uspešnost procesa pregleda rashoda i budžetiranja prema učinku.
12. Razdvajanje glasačkih i neglasačkih segmenata rashoda je zanimljivo, kao i činjenica da parlament usvaja samo ukupan budžetski limit po ministarstvu, što rukovodiocima jedinica potrošnje pruža fleksibilnost unutar izvršenja budžeta, jer izvesna restrukturiranja budžeta tokom godine (u okviru ukupnog limita) mogu da se izvršavaju bez odobrenja vlade ili parlamenta. Dalje, moguće je i određeno prenošenje ušteda u narednu godinu od strane jedinica potrošnje/rukovodilaca programa. Takođe je impresivno to što planiranje irskog budžeta može da se vrši bez odvajanja rezervi jer u slučaju nepredviđenih okolnosti, čitava procedura parlamentarnog odobravanja može da se sprovede u toku jednog dana, što nije izvodljivo za većinu PEMPAL zemalja, koje imaju složene procedure usvajanja.

13. Dobra obuhvatna i stalna saradnja između Ministarstva rashoda/ministarstva finansija i jedinica potrošnje/resornih ministarstava je od krucijalne važnosti i ona je u Irskoj na visokom nivou.
14. Činjenica da jedinice potrošnje u Irskoj pripremaju dva scenarija u slučaju smanjenja potrošnje koji prikazuju nivo usluge sa, odnosno bez smanjenja potrošnje je suštinski važno, jer obezbeđuje da vlada i parlament budu dobro informisani u procesu odlučivanja o raspodeli budžeta. Ovako dobra analitika i proces pregleda rashoda minimizira potrebu za “pregovaranjem” oko raspodele budžeta. Štaviše, ovako ozbiljan pristup smanjenjima rashoda obezbeđuje podršku za osnovne i najvažnije usluge.
15. Važno je da vlada preuzme odgovornost u donošenju finalnih odluka o smanjenju potrošnje na osnovu kvalitetnih analiza, koje mogu sprečiti slučajeve u kojima neke vlade preuzimaju spoljne savete o u vezi strukture smanjenja rashoda koji ne moraju biti optimalni za okolnosti te zemlje (npr. prekomerna povećanja poreza) ili u kojima se vrše linearna smanjenja rashoda koja ne rezultiraju optimalni uticajem na ekonomski i socijalni razvoj te zemlje.
16. Organizacija kontinuirane edukacije za zaposlene u svim uključenim institucijama je suštinska za obezbeđivanje kvaliteta.
17. Informacija o makrofinansijskoj regulativi/standardima EU, odnosno načinu na koji je reflektovana u irskom sistemu je učesnicima takođe bila interesantna.

Iako irski sistem ima puno specifičnosti koje nisu primenljive u većini PEMPAL zemalja, ukupan zaključak učesnika jeste da je studijska poseta bila veoma korisna jer je otvorila čitav dijapazon različitih aspekata korišćenih u Irskoj, od kojih se neki mogu sprovesti u PEMPAL zemljama u kratkom roku. Zahvaljujući ovoj studijskoj poseti, zemljama učesnicama koje napreduju na putu reformi u pregledima rashoda biće omogućeno da razmotre iskustva Irske u dizajniranju reformi i kontaktiraju irsku vladu ukoliko im bude potreban dodatni savet.

U nastavku aktivnosti nakon studijske posete, biće prikupljeni dodatni materijali irske vlade i distribuirani učesnicima studijske posete, koji su ih tokom zaključne sesije na studijskoj poseti identifikovali kao ključne dodatne dokumente.

Predlog je da se ovaj izveštaj sa studijske posete zajedno sa svim materijalima sa studijske posete Irskoj podeli sa širim članstvom ZPB.

PRILOG A: Spisak dodatnih materijala koji su naknadno prikupljeni od irskih organa na osnovu zahteva PEMPAL učesnika nakon studijske posete

Dodatni materijali prikupljeni od irskih organa na zahtev PEMPAL učesnika po završetku studijske posete (napominjemo da ovi izveštaji/materijali imaju ukupno oko 2000 strana), koji će biti postavljeni na Viki stranici ZPB za internu upotrebu.

- 1. Tri naknadna teksta / pozadinski dokumenti** (ukupno 6 strana) koji su pripremljeni na osnovu Vašeg zahteva za dodatnim informacijama u vezi 1) više detalja o celokupnom javnom sektoru i procesu pripreme budžeta u Irskoj i 2) više detalja o tome kako se odlučuje o gornjim granicama na nivou ukupnog budžeta, a zatim na nivou pojedinačnih ministarstava. Naslovi ova tri teksta su: *Kratak opis budžetske reforme u Irskoj, Pregled vremenskog okvira budžetskog procesa u Irskoj, i Rad ministarstava (budžetskih korisnika) u uslovima budžetskih ograničenja koja je postavila vlada.*
- 2. Obuhvatan izveštaj o rashodima (pregled rashoda) za period 2012-2014** (220 strana). Ovaj dokument je sastavilo Ministarstvo rashoda, na osnovu izveštaja o rashodima dostavljenih od strane pojedinačnih ministarstava. Obuhvatni izveštaj sadrži obrazloženja i proces pregleda rashoda, podatke o uštedama i gornjim granicama za sva ministarstva pojedinačno, kao i objašnjenja/planove vezane za reformu javnih rashoda u Irskoj (uključujući Srednjoročni okvir rashoda, preglede ostvarene vrednosti za uloženi novac i budžetiranje prema učinku).
- 3. Izveštaj o rashodima Ministarstva saobraćaja za period 2012-2014** (160 strana). Ovaj dokument je pripremila Ministarstvo saobraćaja i dostavilo ga Ministarstvu rashoda u svrhu izrade Obuhvatnog izveštaja o rashodima (na osnovu smernica za pripremu izveštaja o rashodima ministarstava koje je Ministarstvo rashoda dostavilo svim ministarstvima). U njemu je sadržan pregled sa podacima o ostvarenim uštedama po programima Ministarstva saobraćaja. Ovakav dokument su pripremila i dostavila sva ministarstva.
- 4. Infrastrukturalna i kapitalna ulaganja za period 2012-2014: Srednjoročni okvir rashoda** (51 strana). Ovaj dokument dopunjuje Obuhvatni izveštaj o rashodima koji obuhvata samo tekuće rashode. On sadrži informacije o gornjim granicama/planiranim izdvajanjima za kapitalne rashode po oblastima politika, ocrtava kontekst budžeta u okviru koga se odvija pregled rashoda, predstavlja nalaze pregleda u vezi sa prioritetima za srednjoročna kapitalna ulaganja, kao i detaljne informacije o planiranim izdvajanjima po oblastima politika za dati period. U dokumentu se takođe razmatraju potencijalni alternativni izvori sredstava za infrastrukturna i kapitalna ulaganja kao dopuna za razvoj infrastrukture koju u celosti ili delimično obezbeđuje država.
- 5. Budžet 2014. godine – objavljena dokumentacija.** (ukupno 311 strana). U pitanju je sedam dokumenata.
- 6. Kodeks javne potrošnje** (ukupno 244 strana). Kodeks javne potrošnje sadrži pravila i procedure koje se primenjuju za trošenje javnih sredstava u Irskoj. Kodeks je objavilo Ministarstvo rashoda (ovo ministarstvo takođe redovno održava i ažurira kodeks), a njegova primena je počela od septembra 2013. Kodeks javne potrošnje ima četiri dela - **1) Opšte odredbe**, kojima se utvrđuju osnovna načela kodeksa (načela se odnose na sve vrste rashoda u različitim fazama životnog ciklusa potrošnje, u skladu sa strukturom Kodeksa javne potrošnje), opšti uslovi za kapitalne projekte i odredbe za obezbeđivanje kvaliteta **2) Procena i planiranje rashoda** obuhvata standardne korake za vršenje procene, fazu planiranja rashoda, potrebna odobrenja, smernice za javne nabavke, JPP, procenu tekućih rashoda i analizu efekata propisa **3) Implementacija i post-implementacija rashoda** sadrži odredbe koji se odnose na upravljanje, periodičnu evaluaciju/proveru nakon realizacije projekata, proveru i ocenu programa rashoda **4) Standardne analitičke procedure** sadrže pregled metoda procene, sprovođenje finansijske i ekonomske procene (analiza troškova i koristi).
- 7. Smernice za ostvarivanje vrednosti za uloženi novac** (ukupno 235 strana). U pitanju su tri dokumenta: Opšte smernica za ostvarivanje vrednosti za uloženi novac; Smernica za ostvarivanje vrednosti za uloženi novac u oblasti građevine; Vrednost za uloženi novac u JPP.

8. Smernice za kapitalne procene (53 strane). Smernice je pripremio Ministarstvo finansija, a odnose se na procese kapitalnih rashoda u svim fazama budžeta.

9. Procedure u oblasti javnih finansija (382 strane). Detaljni principi vladinog (državnog) računovodstva i način na koji se ovi principi primenjuju u svakodnevnom radu ministarstava i drugih organa (uključujući procedure za restrukturiranje rashoda u toku godine). U ovom vodiču su takođe opisane osnovne karakteristike finansijskog upravljanja. Vodič se sastoji iz pet poglavlja. Poglavlje A se bavi ustavnim principima koji uređuju državne finansije i ulogom relevantnih državnih institucija u oblasti finansijskog upravljanja. Poglavlje B sadrži finansijske procedure koje se odnose na prihode i rashode države. U Poglavlju C najpre je dat prikaz računovodstvenih procedura vlade, a zatim su detaljno opisane pojedinačne vrste prihoda i rashoda. Poglavlje D obuhvata elemente finansijskog upravljanja, kao što je okvir za ostvarivanje vrednosti za uloženi novac, javne nabavke i procenu kapitalnih rashoda. U Poglavlje E je dat okvir odgovornosti vezanih za prihode i rashode koji se odnose na fondove Evropske unije.

10. Srednjoročni okvir rashoda (9 strana). Svrha ovog dokumenta je da uspostavi pravila i procedure za ministarstva/organe, koja se odnose na gornje granice tekućih rashoda za period od tri godine.

11. Ostali izveštaji Ministarstva saobraćaja (ukupno 50 strana). Uključeni su sledeći dokumenti: **1) Izveštaj (podnesak) Ministarstva saobraćaja o pregledu kapitalnih rashoda** (ulaganja u saobraćaj), koji je korišćen za pripremu dokumenta: Infrastrukturalna i kapitalna ulaganja za period 2012-2014, **2) Izjava o strategiji Ministarstva saobraćaja**, i **3) Strategija podataka Ministarstva saobraćaja**.

12. Reforma javnih službi (69 strana). Dokument koji sadrži plan racionalizacije uposlenih u javnom sektoru.

13. Priručnik za Vladu (91 strana). Interni priručnik za ministre koji sadrži uputstva za pripremu i podnošenje memoranduma vlade.

14. Izveštaj Fiskalnog saveta o fiskalnoj proceni (136 strana).

15. Sporazum o stabilnosti državne službe za 2013-2016 (48 strana), uključujući sporazum sa Sindikatom.